

Mieczysław Stolarczyk

IMPLIKACJE KRYZYSU UNII EUROPEJSKIEJ DLA DALSZEGO PROCESU INTEGRACJI

Wprowadzenie

Proces integracji w ramach Wspólnot Europejskich (WE) i Unii Europejskiej (UE), mimo wielu barier i przyhamowań, przechodził przez kolejne etapy osiągając coraz wyższe stadia integracji (od strefy wolnego handlu poprzez unię celną, wspólny rynek, unię gospodarczą i walutową, aż do budowy unii gospodarczo-walutowej i politycznej). Na każdym z tych etapów występowało wiele istotnych problemów, od których rozwiązania zależała dalsza efektywność przedsięwzięć integracyjnych. Obok stałych, pojawiały się nowe dylematy, istotne problemy charakterystyczne dla danego etapu integracji. Nie brak głosów, że historię integracji europejskiej można analizować przez pryzmat jej rozwoju od kryzysu do kryzysu (np. kryzys tzw. pustego fotela w połowie lat 60. XX w. czy kolejne kryzysy w ramach UE związane z reformami instytucjonalnymi)¹. Do stałych, niejako tradycyjnych dylematów integracyjnych, występujących niemal na każdym etapie integracji, zarówno w ramach WE, jak i UE, należy zaliczyć m.in. te dotyczące dalszych celów politycznych i ekonomicznych tego procesu, koncepcji integracji, modelu społecznego integrującej się Europy, warunków i tempa rozszerzania integracji o nowe państwa członkowskie, godzenia interesów narodowych ze wspólnotowymi, pożądanym przez państwa członkowskie reformowaniem instytucji integracyjnych oraz wokół tzw. przewycięzania deficytu demokracji w procesie integracji europejskiej².

¹ K. Łastawski, *Historia integracji europejskiej*, Toruń 2011.

² Szerzej zob.: M. Stolarczyk, *Tendencje i dylematy integracyjne Unii Europejskiej u progu XXI w.*, [w:] *Proces integracji Polski z Unią Europejską*, red. P. Dobrowolski, M. Stolarczyk, Kato-

Uzasadnione jest więc pytanie, czy podobnie jak to miało miejsce w dotychczasowej historii integracji europejskiej, również trwający od kilku lat kryzys UE, który rozpoczął się w wśród państw członkowskich Unii Gospodarczej i Walutowej (strefie euro, eurolandzie) pod koniec 2009 r. od problemów budżetowych Grecji i wykazywał szczególnie duże natężenie w latach 2010–2011, zarówno w sferze finansowej, jak i recesji gospodarczej wielu państw³, zostanie przezwyciężony, a w dłuższej perspektywie cała Unia wyjdzie z niego silniejsza, bardziej zwarta, przyjmująca rozwiązania pozwalające na zacieśnienie procesów integracyjnych? Wydaje się, że ten scenariusz może się powtórzyć, ale niekoniecznie. Obecny bowiem kryzys, w przeciwieństwie do poprzednich, jest ściśle związany z kryzysem finansowo-gospodarczym Zachodu i kryzysem anglosaskiego modelu społeczno-gospodarczego kapitalizmu, z dominantą kapitału spekulacyjnego nad produkcyjnym⁴. Stąd też jego znaczenie dla procesu integracji europejskiej jest poważniejsze niż większości wcześniejszych kryzysów występujących w WE czy UE. Do tego dochodzi głębokość i rozległość obecnego kryzysu występującego w sztandarowym projekcie integracyjnym, jakim jest jednolita waluta, co rzutuje na jego poważne, a zarazem różnorodne implikacje w poszczególnych obszarach i sferach integracji europejskiej.

Wywołany przez USA w 2008 r. kryzys finansowo-gospodarczy, porównywalny często z wielkim kryzysem przełomu lat 20. i 30. XX w., spowodowany był m.in. przez tzw. kreatywną księgowość największych banków amerykańskich i pęknięcie „bańki nieruchomości” w USA⁵, który w stosunkowo krótkim czasie wpłynął, w mniejszym bądź większym zakresie, na kondycję finansową i gospodarczą wszystkich państw. Obnażył także słabość ekonomiczną i polityczną Unii Europejskiej, w pierwszej kolejności unii gospodarczo-walutowej (strefy euro), zwłaszcza jej instytucji, które nie sprostały wyzwaniom z tym związanym. Kryzys finansowo-ekonomiczny zbiegł się z kryzysem zdolności do działania organów UE. Należy mieć jednak na uwadze, że mimo, iż jedną z najważniejszych przyczyn kryzysu strefy euro w latach 2010–2011 było głębokie załamanie finan-

wice 2001; *Unia Europejska i Polska wobec dylematów integracyjnych na początku XXI wieku*, red. M. Stolarczyk, Toruń 2006.

³ Zob.: *Dyskusje. Grecja 2010: kryzys strefy euro*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2010, nr 5–6; L. Oręziak, *Restrukturyzacja długu jako potencjalny skutek kryzysu zadłużenia niektórych krajów strefy euro*, „Sprawy Międzynarodowe” 2011, nr 2; T. G. Grosse, *Euro w kryzysie: wnioski dla Polski*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2010, nr 2.

⁴ Szerzej zob.: *Kryzys 2008 a pozycja międzynarodowa Zachodu*, red. R. Kuźniar, Warszawa 2011.

⁵ Była ona rezultatem udzielania przez amerykańskie banki kredytów hipotecznych podwyższonego ryzyka – przyznawania kredytów hipotecznych osobom, których dochody na to nie pozwalały. W wyniku stosowanych coraz bardziej ryzykownych („kreatywnych”) instrumentów finansowych i załamania się tej piramidy finansowej, wielu kredytobiorców o niskich dochodach przestało spłacać kredyty hipoteczne, a ceny domów zaczęły spadać. W efekcie w drugiej połowie 2008 r. nastąpiły poważne problemy amerykańskich i światowych instytucji finansowych. Szerzej zob.: W. Nawrot, *Globalny kryzys finansowy XXI wieku. Przyczyny, przebieg, skutki, prognozy*, Warszawa 2009, s. 41 i nast.

sowe w Stanach Zjednoczonych w drugiej połowie 2008 r.⁶, to był to tylko jeden z wielu czynników sprawczych tego stanu. Obok bowiem uwarunkowań wspólnych dla poszczególnych państw i regionów objętych w latach 2008–2012 kryzysem finansowo-gospodarczym (np. nadmierne zadłużenie osób fizycznych oraz sektora prywatnego i publicznego, nieefektywnie zabezpieczone przez nowe instrumenty finansowe; nadmierna wiara w skuteczność neoliberalnej polityki gospodarczej i samoregulacyjne mechanizmy wolnego rynku; brak skutecznej kontroli nad nadmiernie ryzykownymi spekulacjami finansowymi; szybko rosnące deficyty budżetowe wielu państw)⁷, kryzys w strefie euro spowodowany został także uwarunkowaniami endogennymi, związanymi bezpośrednio z dotychczasowym charakterem funkcjonowania unii gospodarczo-walutowej i strukturalną słabością tej strefy (np. decyzja z początku lat 90. XX w. o wprowadzeniu euro była motywowana przede wszystkim względami politycznymi, a nie ekonomicznymi⁸,

⁶ Głęboki kryzys finansowy w USA zapoczątkowany został upadkiem banku Lehmann Brothers 15 września 2008 r. Pojawiło się realne zagrożenie załamania rynków finansowych i masowych bankructw banków. Sektor finansowy został uratowany dzięki interwencji rządu USA i pakietom stymulacyjnym prezydentów G. W. Busha (700 mld dolarów) i B. Obamy (ok. 800 mld dolarów), w ramach których dokapitalizowano wiele banków i udzielono wsparcia finansowego wielkim przedsiębiorstwom (np. General Motors czy Chrysler), ale za cenę znacznego zwiększenia deficytu budżetowego. W 2009 r. nastąpił spadek PKB Stanów Zjednoczonych o 2,6% w stosunku do roku 2008. Znacznie spadło zatrudnienie (bezrobocie w 2009 r. sięgnęło 9,3%). Na skutek kryzysu Amerykanie stracili około jednej czwartej wartości swoich majątków, znaczna część społeczeństwa amerykańskiego utraciła większość, a niektórzy nawet całość, dorobku swojego życia. (A. Jarczewska, *Perspektywy gospodarczo-finansowej kondycji Stanów Zjednoczonych po 2008 r.*, [w:] *Kryzys 2008...*, s. 46 i nast.) W wyniku kryzysu doszło do radykalizacji nastrojów społecznych w USA, czego przejawem były organizowane od połowy września 2011 r. w Nowym Jorku protesty pod hasłem „Occupy Wall Street”. Wystąpienia te rozszerzyły się na całe Stany Zjednoczone. Amerykański ruch „Oburzonych” wymierzony był przede wszystkim w finansowy establishment, przeciwko nadużyciom banków i wielkich korporacji ale także przeciwko sposobowi, w jaki rząd USA walczył z kryzysem. Podejmowane przez grupy rządzące decyzje (np. wielomiliardowa pomoc finansowa rządu USA dla takich m.in. banków, jak Citi Group czy AIG) były oceniane przez „Oburzonych” jako korzystne dla elit finansowych odpowiedzialnych za wywołanie kryzysu, ale dotkliwe dla większości społeczeństwa amerykańskiego bo zwiększające postępujące już od dłuższego czasu jego rozwarstwienie. Wielce trafne było stwierdzenie, że za błędy i chciwość zarządów instytucji finansowych zapłacą podatnicy.

⁷ E. Halizak, *Geneza i międzynarodowe implikacje współczesnego kryzysu ekonomicznego*, [w:] *Świat wobec współczesnych wyzwań i zagrożeń*, red. J. Symonides, Warszawa 2010; W. Nawrot, *Globalny kryzys finansowy XXI wieku...*

⁸ Związane to było m.in. z dążeniem prezydenta Francji F. Mitterranda do większego „skrępowania” (zakotwiczenia) zjednoczonych Niemiec w struktury integracyjne poprzez ich rezygnację z marki i z dążeniem kanclerza RFN H. Kohla do zmniejszenia obaw w Europie przed realizacją wizji „niemieckiej Europy”. Zgoda kanclerza H. Kohla na rezygnację Niemiec z marki, wbrew woli większości Niemców, była motywowana m.in. jako najbardziej wyrazisty przejaw woli grup rządzących zjednoczonych Niemiec do samoograniczenia się i takiego samego przywiązania zjednoczonych Niemiec (republiki berlińskiej) do projektu integracyjnego, jak to miało miejsce w przypadku „republiki bońskiej”. Do tego dochodziły bardzo ważne motywy ekonomiczne: przekonanie znacznej części niemieckich elit politycznych i gospodarczych, że strefa euro będzie niezwykle korzystnym rozwiązaniem dla niemieckiej, ukierunkowanej proeksportowo gospodarki. Stosunkowo szybko się okazało, że jednym z największych beneficjentów „eurolandu”, jeśli nie największym, stały się Niemcy.

strefa bowiem nigdy nie spełniała warunków przypisanych w teorii ekonomicznej optymalnym obszarom walutowym: notoryczne przekraczane były przez państwa strefy euro 3% progi deficytu budżetowego, mimo odpowiednich zapisów traktatu z Maastricht – czyli zapisy paktu stabilności i wzrostu⁹, przy braku dyscypliny fiskalnej państw strefy euro i słabości kontroli i egzekwowania zobowiązań fiskalnych ze strony instytucji unijnych¹⁰.

Do najbardziej negatywnych konsekwencji kryzysu w strefie euro należała realna groźba niewypłacalności lub bankructwa (w ekonomicznym sensie) najbardziej zadłużonych państw, takich jak Grecja, Irlandia, Portugalia i Hiszpania. W omawianym okresie w najtrudniejszej sytuacji znalazła się Grecja, uważana za najsłabsze ogniwo unii walutowej¹¹. Pojawiła się realna groźba niewypłacalności Grecji, czego następstwem mogło być wyjście tego państwa z unii gospodarczo-walutowej a nawet rozpad strefy. Po wielu miesiącach zwlekania z podjęciem decyzji w sprawie pomocy finansowej dla Grecji, przede wszystkim ze strony kanclerz Niemiec Angeli Merkel i prezydenta Francji Nicolasa Sarkozy'ego¹², w lutym 2010 r. państwa strefy euro zgodziły się na udzielenie takiej pomocy. Był to zarazem pierwszy krok na drodze do uporania się UE z najbardziej dotkli-

W pierwszej dekadzie XXI w. RFN zwiększyła czterokrotnie swój eksport do państw UE, czterokrotnie także zwiększając dodatni bilans handlowy z tymi krajami. Zob.: T. Kubin, *Polityczne implikacje wprowadzenia unii walutowej w Europie*, Katowice 2007, s. 222 i nast.

⁹ Do momentu wybuchu kryzysu w 2008 r. limit 3% PKB deficytu budżetowego został przekroczony przez Austrię (raz), Holandię (raz), Francję (3 razy), Niemcy (4 razy), Portugalię (4 razy), Włochy (5 razy) i Grecję (8 razy). Polityków nie spotkała za to żadna kara ani ze strony wyborców, ani ze strony Komisji Europejskiej. J. F. Stańko, *Nikt nie jest niewinny*, „Rzeczpospolita”, 14 grudnia 2011.

¹⁰ P. J. Borkowski, *Unia Europejska – między kryzysem a niespełnieniem*, „Rocznik Strategiczny 2010/11”, s. 101.

¹¹ W 2010 r. deficyt budżetowy Grecji wynosił 12,2% PKB, a dług publiczny 124,9% PKB („Rocznik Strategiczny 2010/11”, s. 99). Warto jednak mieć na uwadze, że kolejne pakiety ratunkowe dla Grecji w znacznym stopniu oznaczały ratowanie banków niemieckich i francuskich, które posiadały greckie obligacje skarbowe.

¹² W początkowej fazie kryzysu rządy państw członkowskich UE skupiły się na ochronie rodzimego sektora bankowego, udzielając zagrożonym bankom gwarancji rządowych. Tym samym nasiliły się tendencje do renacjonalizacji i protekcjonizmu w gospodarce państw unijnych. Intervencjonizm państw członkowskich osłabił pozycję polityczną Komisji Europejskiej oraz zwiększył wpływy najsilniejszych państw UE. (T. G. Grosse, *Euro w kryzysie...*; A. Paterek, *Unia Europejska wobec wyzwań międzynarodowego kryzysu*, [w:] *Europejska polityka bezpieczeństwa i integracji*, red. K. Budzowski, Kraków 2010). Były kanclerz RFN, Helmut Schmidt w wystąpieniu na kongresie SPD w grudniu 2011 r. stwierdził m.in., że „rządy całego świata rzeczywiście uratowały w roku 2008/2009 banki za pomocą gwarancji i pieniędzy podatników. Ale już od 2010 r. to stado niezwykle inteligentnych, a zarazem podatnych na psychozy menedżerów finansowych, znów gra w swoją grę o zysk i prowizje. Jest to gra hazardowa kosztem wszystkich niegrających” (Rede „Deutschland in und mit Europa” von Helmut Schmidt auf dem SPD-Bundesparteitag am 4. Dezember 2011 in Berlin, www.spd.de/aktuelles/Pressemitteilungen/21498/20111204_rede_helmut_schmidt.html). Chroniąc gospodarkę, ratowano w pierwszej kolejności wielkie banki przed upadkiem i zasilano je miliardami euro z narodowych budżetów, co doprowadziło do kryzysu zadłużenia m.in. Irlandii, Hiszpanii i Portugalii.

wymi przejawami kryzysu i do zmiany funkcjonowania strefy euro. Następnymi znaczącymi decyzjami idącymi w tym kierunku były: kolejne pakiety pomocowe dla Grecji; restrukturyzacja greckiego zadłużenia, w tym umorzenie na początku 2012 r. części greckiego długu; utworzenie w 2010 r. tymczasowego mechanizmu ratunkowego – Europejskiego Instrumentu Stabilizacji Finansowej (European Financial Stability Facility, EFSF), oraz porozumienia traktatowe niezbędne do ustanowienia stałego mechanizmu stabilności finansowej strefy euro¹³, w tym przede wszystkim podpisanie Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej (tzw. paktu fiskalnego) jako początku unii fiskalnej, która ma być dopełnieniem unii walutowej¹⁴.

Kryzys w strefie euro, wpływający w coraz większym stopniu na finanse i gospodarkę także pozostałych państw członkowskich UE, ma konsekwencje dla dalszego procesu integracji europejskiej: bezpośrednie i pośrednie, krótko- i długofalowe, dotyczące z różnym natężeniem wszystkich płaszczyzn i wymiarów integracji (m.in. instytucjonalnej, ekonomicznej, politycznej i bezpieczeństwa, społecznej), zarówno dla państw, jak i społeczeństw państw członkowskich, ale także dla głównych struktur UE.

Tylko niektóre z następstw trwającego nadal w roku 2012 kryzysu UE są możliwe do trafnego zdiagnozowania. Niektóre z nich zapewne dadzą o sobie znać dopiero w bliższej i dalszej perspektywie czasowej. Dalszy proces integracji stał się zdecydowanie mniej przewidywalny niż jeszcze kilka lat temu. Powstają różne scenariusze rozwoju UE (np. stagnacji, dekonstrukcji, nowej wizji rozwoju)¹⁵. Kluczowe dla głównych implikacji kryzysu UE będzie to, czy podjęte przez państwa strefy euro działania, w tym pakt fiskalny, pozwolą na skuteczne uporanie się z nim i w jakim czasie to nastąpi. Ważne też będzie, czy skala kryzysu i problemy z jego przezwyciężeniem nie spowodują wyjścia Grecji i ewentualnie kilku innych państw z unii walutowej (np. Portugalii), czy unia walutowa i czy euro, jako największy w dotychczasowej historii integracji europejskiej eksperyment, w ogóle przetrwa. Od rozwoju sytuacji w każdym z tych kierunków uzależnione są kolejne, istotne następstwa obecnego kryzysu UE dla dalszego procesu integracji europejskiej. Mając na to na uwadze, prognozowanie następstw kryzysu UE obarczone jest dużym stopniem ryzyka. Tym bardziej, że brak jest spójnych i całościowych propozycji rozwiązania kryzysu. Dlatego celem opracowania jest jedynie zaryso-

¹³ P. J. Borkowski, *Unia Europejska...*, s. 102 i nast.; L. Oręziak, *Restrukturyzacja długu...*; J. Krakowski, *Kryzys finansowy świata zachodniego i kryzys euro*, „Sprawy Międzynarodowe”, 2011, nr 2.

¹⁴ Pakt fiskalny podpisali 2 marca 2012 r. przywódcy 25 państw UE w Brukseli, oprócz szefów rządów Wielkiej Brytanii i Republiki Czech. Pakt wymusza większą dyscyplinę w finansach publicznych, zwłaszcza w państwach eurolandu, ustanawiając nowe, bardziej automatyczne sankcje, co ma zapobiec zadłużaniu się państw eurogrupy (Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej, www.european-council.europa.eu/pism.pl).

¹⁵ R. Zięba, *Przyszłość Unii Europejskiej jako projektu politycznego w świetle kryzysu 2008*, [w:] *Kryzys 2008...*

wane najważniejszych bezpośrednich implikacji kryzysu UE dla dalszej realizacji projektu integracyjnego w Europie; wyeksponowanie tych konsekwencji tego kryzysu, które w największym stopniu dały o sobie znać.

Skutki rozpadu strefy euro

Wiele niewiadomych związanych z implikacjami kryzysu UE sprawiło, że w ostatnich latach dopuszczano możliwość realizacji różnych, także przeciwstawnych, scenariuszy: większej integracji, w grupie 17 państw bądź w mniejszym gronie, lub rozpadu Unii, kontrolowanego bądź żywiołowego, w odniesieniu do całej eurogrupy albo tylko opuszczenia jej przez jedno bądź kilka państw. Kryzys sprawił, że po raz pierwszy od utworzenia unii walutowej pojawiły się tak liczne scenariusze powrotu jednego bądź kilku państw euro do waluty narodowej, a nawet całkowitego rozpadu „eurolandu”. To, co do niedawna było tematem tabu dla wielu polityków i ekspertów, teraz przestało nim być. W pierwszej dekadzie XXI w. dominowało stanowisko, że jednolita waluta euro jest jednym z największych sukcesów integracji europejskiej. Warto w tym miejscu przypomnieć, że wśród głównych motywów politycznych i ekonomicznych, za wprowadzeniem euro znajdowało się przekonanie, że wraz z wprowadzeniem jednolitej waluty, integracja w ramach UE przekroczy granicę, od której nie ma już odwrotu. Jak się miało okazać, po raz kolejny zawodne stały się prognozy bazujące na założeniu niezmienności i stałego rozwoju, nawet znacznie już zaawansowanych, procesów społecznych. Na początku listopada 2011 r. kanclerz Niemiec, A. Merkel i prezydent Francji, N. Sarkozy zagrozili Grecji, że może zostać wykluczona ze strefy euro, jeśli Grecy odrzucą w referendum drugi pakiet pomocowy. Referendum zostało odwołane, ale stworzony został precedens – użycie groźby wyrzucenia z „eurolandu”, zastosowane przez przedstawicieli państw odgrywających rolę liderów Unii Europejskiej.

Zwolennicy dalszego rozwoju procesu integracji europejskiej eksponowali pesymistyczne scenariusze dotyczące konsekwencji rozpadu euro. Natomiast zwolennicy dezintegracji wskazywali na pozytywne, w ich ocenie, implikacje wycofania się z nazbyt kosztownego i nieudanego projektu unii walutowej (skazanego na porażkę) i optowali za cofnięciem integracji do punktu wyjścia sprzed podpisania traktatu z Maastricht¹⁶. Uważali, że większa integracja doprowadzi do jeszcze poważniejszego kryzysu. Podkreślali, że nieprawdziwe jest twierdzenie, iż wraz z upadkiem euro upadnie cała Unia. Argumentowali m.in., że strefa euro funkcjonuje dopiero od ponad dziesięciu lat, a proces integracji w ramach WE i UE ma już tradycję ponad 60-letnią. Należy jednak podkreślić, że zarówno wśród przedstawicieli państw członkowskich UE, jak i wśród komentatorów i analityków

¹⁶ P. Gabryel, *Jak leczyć europejską chorobę*, „Rzeczpospolita”, 1 października 2011; T. Wróblewski, *Koszty rozpadu, koszty reanimacji*, „Rzeczpospolita”, 10–11 grudnia 2011; A. Halesiak, *Euro – kosztowny gadżet*, „Rzeczpospolita”, 21 lutego 2012.

zagadnień integracyjnych, wypowiadających się w sprawie następstw ewentualnego rozpadu strefy euro, dominowało stanowisko o potrzebie podejmowania działań zmierzających nie tylko do obrony unii gospodarczo-walutowej, ale także do jej wzmocnienia. W tej grupie wskazywano na implikacje rozpadu euro zarówno natury politycznej oraz w dziedzinie klasycznie pojmowanego bezpieczeństwa, jak i na następstwa o charakterze ekonomicznym. Zdaniem polskiego ministra spraw zagranicznych, Radosława Sikorskiego, upadek strefy euro byłby największym zagrożeniem dla bezpieczeństwa i dobrobytu Polski i Europy¹⁷. Wśród następstw rozpadu euro o charakterze politycznym wskazywano nie tylko na jej wpływ na zmniejszenie stabilności w Europie i wzmocnienie tendencji do renacjonalizacji polityki państw europejskich, ale nawet na tak daleko idące implikacje, jak zagrożenie dla pokoju w Europie¹⁸. W tym kontekście zasadnie przypomniano, że głównym politycznym motywem i celem integracji zachodnioeuropejskiej po II wojnie światowej było zachowanie i umacnianie pokoju i stworzenie skutecznych mechanizmów kompromisowego rozwiązywania sporów powstających na tle występowania, obok zbieżnych, także odmiennych czy nawet sprzecznych interesów narodowych i państwowych.

W obszarze implikacji rozpadu strefy euro o charakterze ekonomicznym podkreślano zazwyczaj masowe bankructwa, olbrzymie bezrobocie oraz bardzo duży spadek dochodów w państwach, które opuściłyby strefę euro. Podobne konsekwencje, chociaż w mniejszej skali, miały dotyczyć nie tylko pozostałych państw członkowskich UE, ale także gospodarek innych państw ściśle powiązanych z gospodarką unijną. Z raportu przygotowanego pod koniec 2011 r. przez ekonomistów banku ING wynikało, że w pierwszym roku po rozpadzie strefy euro, jej PKB spadłoby o niemal 9%, a w kolejnym roku o dalsze 2,2%. Zdaniem ING, spadek PKB w Grecji w pierwszym roku po rozpadzie wynosiłby ponad 13%, Portugalii ponad 12%, we Włoszech ok. 10%, w RFN 7,4%, a w Polsce 6,6%¹⁹. W ocenie Jana Zielonki, jeśli przy tak dużej współzależności gospodarek europejskich, zawali się euro, a wraz z nim także wspólny rynek i Schengen. Nastąpi proces odwrotny, niż akcentowany w teorii funkcjonalizmu, efekt „rozlewania się” integracji na kolejne dziedziny życia społecznego, gospodarczego i politycznego, czyli proces „zwijania się” integracji²⁰. W tym kontekście należy wspomnieć, że na początku 2012 r.

¹⁷ R. Sikorski, *Schyłek Unii nie jest przesądzony*, „Gazeta Wyborcza”, 30 listopada 2011.

¹⁸ Na katastroficzne skutki upadku euro dla pokoju w Europie zwracała uwagę kanclerz RFN A. Merkel, w wystąpieniu w Bundestagu 26 października 2011 r. (Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Angela Merkel in Berlin vor dem Deutschen Bundestag, www.euractiv.de/finanzen-und-wachsten/artikel/merkels-euro-rede-scheitert-der-euro-dann-scheitert-europa-005550). Podobnej argumentacji użył we wrześniu 2011 r. polski minister finansów, J. Rostowski, w przemówieniu wygłoszonym w Parlamencie Europejskim.

¹⁹ L. Baj, *Straszne życie bez euro*, „Gazeta Wyborcza”, 3–4 grudnia 2011; E. Głapiak, *Rozpad strefy euro będzie drogo kosztował całą Unię*, „Rzeczpospolita”, 3–4 grudnia 2011.

²⁰ *Razem z euro zawałał się wspólny rynek i Schengen. Rozmowa z prof. Janem Zielonką*, „Gazeta Wyborcza”, 6 grudnia 2011.

prezydent Francji N. Sarkozy w kilku swoich wystąpieniach zakwestionował celowość dalszego funkcjonowania porozumień z Schengen.

Zdecydowanie mniejsze konsekwencje widziano w przypadku wyjścia ze strefy euro jednego czy kilku najbardziej zadłużonych państw. Za wystąpieniem Grecji z unii walutowej przemawiał m.in. argument, że powrót do drachmy umożliwiłby Grecji dokonanie kilkudziesięcioprocentowej dewaluacji, co pozwoliłoby na uzdrowienie greckiej gospodarki i odzyskanie przez nią konkurencyjności. Wśród argumentów przeciwko opuszczeniu przez Grecję strefy euro znajdowały się m.in. następujące: rozwiązanie takie pogłębi destabilizację rynków finansowych, stworzy precedens wyjścia ze strefy euro, co może sprzyjać opuszczeniu unii walutowej przez kolejne państwa (stworzy efekt domina), będzie oznaką porażki politycznej i ekonomicznej eksperymentu ze wspólną walutą.

Na początku 2012 r. nie należały do odosobnionych głosy, że pomimo różnych form pomocy, jakie Grecja otrzymała od państw strefy euro i Międzynarodowego Funduszu Walutowego, państwo to nie uniknie formalnego ekonomicznego bankructwa (faktycznie już od kilku lat Grecja jest uważana za bankruta) i wystąpienia ze strefy euro. Jednakże wśród grup rządzących państw członkowskich dominowało w owym czasie stanowisko o konieczności podejmowania działań, które zarówno wyeliminują zagrożenia rozpadu całej strefy euro, jak i nie pozwolą na opuszczenie unii walutowej przez żadnego z jej dotychczasowych 17 członków.

Rozwój UE w stronę rozwiązań federacyjnych czy regres do rozwiązań konfederacyjnych

Mając na uwadze trzy główne modele, koncepcje integracji międzynarodowej: federacyjną, funkcjonalną i międzyrządową (konfederacyjną)²¹, dotychczasowa praktyka integracji europejskiej w ramach WE i UE nie opierała się w sposób zdecydowany na jednym z nich. Uzasadnione jest stwierdzenie o występowaniu w tym zakresie rozwiązań hybrydowych, stosowaniu zróżnicowanych rozwiązań w poszczególnych obszarach integracji charakterystycznych dla wielu metod i teorii integracyjnych (pluralistyczna konwergencja metod i teorii)²². Dobitym tego przykładem były postanowienia traktatu z Maastricht, podpisanego 7 lutego 1992 r.²³, który zawierał zapisy różniące się metodami współpracy: pierwszy filar charakteryzował się współpracą ponadnarodową (wspólnotową), a w drugim i trzecim filarze dominowała metoda współpracy międzyrządowej.

²¹ Szerzej zob.: P. J. Borkowski, *Polityczne teorie integracji międzynarodowej*, Warszawa 2007.

²² Z. Czachór, *Główne kierunki i dynamika zmian w Unii Europejskiej*, „Sprawy Międzynarodowe” 2010, nr 2, s. 13.

²³ Traktat wszedł w życie 1 listopada 1993 r. i z tą chwilą można mówić o powstaniu Unii Europejskiej.

Na praktykę integracji europejskiej wpływa wiele, niekiedy sprzecznych, teorii i koncepcji. Można jednak wskazać na pewne tendencje występujące w tym zakresie. W kolejnych dekadach rozwoju Wspólnot Europejskich praktyka integracji europejskiej zbliżona była najbardziej do koncepcji funkcjonalnej i neofunkcjonalnej. Natomiast w okresie funkcjonowania Unii Europejskiej wzmocnione zostały tendencje do rozszerzania wymiaru ponadpaństwowego (wspólnotowego), co znalazło swój wyraz m.in. w takich działaniach, jak odchodzenie w strukturach unijnych w coraz większym zakresie od zasad głosowania opartego na zasadzie jednomyślności; wprowadzenie unii walutowej i eurowaluty; przygotowanie Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy; próby, niezbyt udane, budowy wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Mimo okresowych przyhamowań, poszerzał się zakres jednoczenia (uwspólnotowienia) poszczególnych dziedzin życia społecznego w UE, a zjawiska i procesy dezintegracyjne współwystępowały z tymi, które prowadziły do co coraz wyższego poziomu integracyjnego.

W tym kontekście pojawiała się też co pewien czas, bliżej niesprecyzowana, formuła budowy Stanów Zjednoczonych Europy jako *finalite* projektu europejskiego. W toczącej się dyskusji wokół kryzysu strefy euro i sposobów jego przezwyciężenia oraz głównych implikacji, wyodrębnić można dwa podstawowe, przeciwstawne stanowiska, które w publicystyce politycznej zawierały się w pytaniach: „więcej Europy” czy „mniej Europy”, pogłębienie integracji czy stopniowa dezintegracja? Zwolennicy pierwszego, postulowali przyspieszenie integracji strefy euro, w obecnym bądź zawężonym składzie, zacieśnienie integracji najpierw w strefie euro, a z czasem w całej Unii w kierunku rozwiązań federacyjnych (np. fiskalny federalizm w postaci jednolitej stawki podatkowej; wprowadzenie podatku europejskiego). Pierwszy prezes Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju Jacques Attali twierdził, że bez rozwiniętej federalizacji UE trudno będzie zachować funkcjonowanie waluty europejskiej. Polski minister spraw zagranicznych, Radosław Sikorski opowiadał się w Berlinie (28 listopada 2011) za bardziej spójną Unią i jej rozwojem w kierunku „prawdziwej federacji”²⁴. Jego zdaniem w gestii państwa powinny pozostać m.in. takie prerogatywy, jak: tożsamość narodowa, religia, styl życia, moralność publiczna oraz stawki podatku dochodowego od osób prawnych i podatku VAT²⁵. W jednym z wywiadów minister Sikorski, opowiadając się za przyspieszeniem integracji UE w kierunku federacyjnym, zaznaczył że, państwa członkowskie

[...] powinny mieć co najmniej tyle autonomii, ile mają stany USA. Edukacja, moralność publiczna, podatki dochodowe powinny być wyłączone spod władzy Unii²⁶.

²⁴ R. Sikorski, *Schylek Unii nie jest przesądzony...*

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ *W Unii tyle autonomii, co w USA. Rozmowa z Radosławem Sikorskim, ministrem spraw zagranicznych Polski*, „Rzeczpospolita”, 28 listopada 2011. Jest charakterystyczne, że minister R. Sikorski w swoim wystąpieniu w Sejmie 29 marca 2012 r. nie mówił już, jak to miało miejsce 29 listopada 2011 r. w Berlinie, o potrzebie budowy federacji europejskiej.

Zdecydowane poparcie ministra Sikorskiego dla podjęcia szybkich działań wzmacniających budowę UE według federacyjnego modelu integracji, oznaczało istotny zwrot w dotychczasowej doktrynie integracyjnej Polski²⁷. Wystąpienie ministra Sikorskiego w Berlinie zintensyfikowało polską eurodebatę wokół sposobów rozwiązania głównych problemów UE, przede wszystkim zaś ożywiło dyskusję między zwolennikami i przeciwnikami federacyjnego modelu integracji europejskiej²⁸.

W ocenie niemieckiego ministra spraw zagranicznych, Guido Westerwellego, europejski kryzys zadłużenia przyspieszył proces integracji²⁹. Komisarz UE, Janusz Lewandowski, w jednym z wywiadów stwierdził:

Naprawa euro idzie w parze z coraz głębszym uwspółnotowaniem długów i strat na przełom traktatom, co musi być okupione coraz większym transferem suwerenności na szczebel wspólnotowy. Jest to swoista federalizacja dokonująca się kuchennymi drzwiami, pod presją konieczności gospodarczej, a nie wskutek świadomego planu politycznego³⁰.

Natomiast zwolennicy drugiego stanowiska postulowali wycofanie się z realizacji nazbyt ambitnego i w dłuższej perspektywie skazanego na porażkę projektu, jakim jest unia gospodarcza i walutowa, pogodzenie się z niepowodzeniem projektu euro i powrót do walut narodowych, czyli realizację projektu integracyjnego ściśle według modelu konfederacyjnego. Tradycyjne za głównego przedstawiciela wdrażania w życie modelu międzyrządowego integracji postrzegana była Wielka Brytania. Natomiast za głównego zwolennika rozwiązań federacyjnych uważane były kolejne rządy RFN. Należy jednak zaznaczyć, że w ostatniej dekadzie zaangażowanie kolejnych grup rządzących RFN w federacyjny projekt integracji znacznie osłabło. Jednym z powodów tego było zapewne to, że większość społeczeństwa niemieckiego, podobnie jak w przypadku społeczeństw pozostałych państw członkowskich, nie chciała federacji europejskiej i nie akceptowała projektów zmierzających do budowy Stanów Zjednoczonych Europy.

²⁷ Należy zaznaczyć, że dotychczas żaden z ministrów spraw zagranicznych III RP nie opowiedział się tak zdecydowanie za federacyjnym modelem rozwoju UE. W polskiej myśli politycznej w okresie pozimnowojennym, w sprawie modeli integracji europejskiej dominowało stanowisko sceptyczne wobec wzorca federacyjnego, nie znaczy to jednak, że nie było w tym czasie w Polsce zwolenników takiej koncepcji integracji. Zob.: M. Stolarczyk, *Charakter polskiej eurodebaty nad przyszłością Unii Europejskiej*, [w:] *Unia Europejska i Polska wobec dylematów integracyjnych na początku XXI wieku*, red. M. Stolarczyk, Toruń 2006.

²⁸ A. Michnik, *Odważny początek debaty*, „Gazeta Wyborcza”, 30 listopada 2011; *Zabójcza federalizacja. Rozmowa z Jadwigą Staniszkis*, „Rzeczpospolita”, 1 grudnia 2011; B. Jałowiecki, *Nie bójmy się Stanów Zjednoczonych Europy*, „Rzeczpospolita”, 20 grudnia 2011.

²⁹ *Kryzys przyspiesza integrację. Wywiad z G. Westerwelle, ministrem spraw zagranicznych RFN*, „Rzeczpospolita”, 21 czerwca 2011.

³⁰ *Jeśli Europa przetrwa. Rozmowa z komisarzem UE, Januszem Lewandowskim*, „Polityka”, 8–15 listopada 2011, nr 46.

Ważniejszą jednak od strony deklaratywnej omawianego zagadnienia była praktyka. Jest to więc próba odpowiedzi na pytanie, w jakim kierunku, mając na uwadze główne modele integracji europejskiej, zmierzały decyzje podjęte pod koniec roku 2011 i na początku 2012 przez przedstawicieli państw członkowskich UE. W grudniu na szczycie UE państwa członkowskie uzgodniły, że podpiszą nowy traktat międzyrządowy dla 17 państw strefy euro (podpisanie traktatu dla 27 państw uniemożliwił sprzeciw Wielkiej Brytanii)³¹, otwarty dla innych państw UE, którego realizacja ma wymusić ostrą dyscyplinę budżetową w strefie euro (unia stabilności). Ze względu na sprzeciw Wielkiej Brytanii zdecydowano, że dalsza integracja fiskalna w strefie euro będzie miała miejsce poza unijnymi traktatami (nie będzie częścią prawa unijnego) na gruncie umowy międzyrządowej, otwartej na kraje spoza strefy³². Uzgodniono, że w nowej unii fiskalnej zostaną wprowadzone dodatkowe zasady, poza już obowiązującymi w unijnym traktacie (np. przestrzeganie limitów 3% PKB dla deficytu budżetowego i 60% PKB dla długu publicznego), które to limity powinny zostać zapisane w konstytucjach. Najważniejsza decyzja dotyczyła zgody państw strefy euro na poddanie się reżimowi automatycznych sankcji za naruszenie limitów deficytu budżetowego. Tylko krajom strefy euro będą grozić sankcje finansowe za przekroczenie przyjętych limitów. O ile do tej pory propozycja Komisji Europejskiej, aby ukarać jakiś kraj, mogła zostać zablokowana głosami mniejszości, o tyle teraz do jej odrzucenia potrzebna będzie większość krajów strefy euro. Instytucje unijne będą mogły ingerować w narodowe budżety, kontrolować wydatki i udzielać wiążących zaleceń. To – napisał Piotr Buras – znacząca ingerencja w kompetencje zastrzeżone dotąd wyłącznie dla parlamentów narodowych. I bodaj największy od czasu wprowadzenia wspólnej waluty krok w kierunku głębszej integracji³³. Ustalenia te oceniano jako ważny krok na drodze do rezygnacji przez rządy państw członkowskich UE, akceptujące te rozwiązania, z kontroli nad finansami publicznymi (kolejny krok na drodze do dobrowolnej rezygnacji przez państwa członkowskie UE z części suwerenności)³⁴.

³¹ Premier Wielkiej Brytanii David Cameron zażądał, by w zamian za akces Wielkiej Brytanii do paktu fiskalnego, pozostałe kraje zgodziły się na wyjęcie londyńskiego City spod nowych finansowych regulacji UE. Państwa strefy euro odmówiły, akceptacja dla warunków brytyjskich oznaczałaby bowiem podważenie samej istoty paktu fiskalnego. Zob.: A. Posener, *Unerlässliche Europäer. Warum die EU auf Grossbritannien nicht verzichten kann?*, „Internationale Politik” 2012, Nr 2.

³² Niemcy zabiegały o to, aby nowy pakt fiskalny był zapisany w nowej wersji traktatu li-zbońskiego, co wymagało zgody wszystkich państw członkowskich UE, stanowisko W. Brytanii uniemożliwiło realizację tego scenariusza, natomiast prezydent Francji, N. Sarkozy opowiadał się za podpisaniem traktatu fiskalnego tylko w grupie 17 państw strefy euro i za pogłębieniem integracji tylko tej grupy. Ostatecznie przyjęto formułę kompromisową, wspieraną m.in. przez kanclerz RFN, A. Merkel, podpisania przez państwa eurolandu traktatu międzyrządowego, który będzie otwarty dla państw UE spoza strefy euro.

³³ P. Buras, *Merkel jak Kohl?*, „Gazeta Wyborcza”, 10–11 grudnia 2011.

³⁴ Kryzys finansowo-gospodarczy wykazał, że o wiele poważniejsza jest wymuszona i niekontrolowana przez rządy utrata suwerenności państw na rzecz tzw. rynków finansowych, niż dobrowolne i kontrolowane przekazanie części suwerenności na struktury integracyjne.

Przewidywano, że kolejnym etapem pogłębienia integracji strefy euro może być harmonizacja podatków i zacieśnienie współpracy politycznej. Wynegocjowany w grudniu 2011 r. Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej (tzw. pakt fiskalny), został podpisany 2 marca 2012 r. przez przywódców 25 państw członkowskich UE (paktu nie podpisali przedstawiciele rządów Wielkiej Brytanii i Czech). Pakt fiskalny euro jest umową międzynarodową, która wprowadza dyscyplinę finansową w strefie euro i ma zapobiegać powtórnyemu kryzysom³⁵. Pakt wejdzie w życie 1 stycznia 2013 r. jeśli ratyfikacji dokona 12 z 17 państw strefy euro³⁶. Trudno dzisiaj przewidzieć, jakie będą skutki paktu fiskalnego. Zapewne oznacza on pogłębienie integracji w strefie euro, ale można mieć wątpliwości, czy jest to także krok w kierunku federalizacji i wzrostu obszaru uwspólnotowienia w UE, czy raczej bardzo poważne przedsięwzięcie w kierunku jej dewspólnotyżacji? Międzyrządowy charakter tego paktu oznacza, że w jego realizacji główną rolę odgrywać będą rządy państw członkowskich, w tym przede wszystkim rządy RFN i Francji, a nie instytucje unijne, takie jak Komisja Europejska, Parlament Europejski czy Trybunał Sprawiedliwości, które były do tej pory traktowane jako najlepszy gwarant i przeciwwaga dla potęgi niektórych państw członkowskich. W nowym systemie fiskalnym wzrośnie znaczenie Rady Europejskiej, organu międzyrządowego. Z tego względu można uznać, że pakt fiskalny jest krokiem w kierunku renacjonalizacji polityki integracyjnej w UE, która rozmiąja się z ideą federalizmu europejskiego.

Na podstawie podjętych na przełomie 2011/2012 r. decyzji zmierzających do uzdrowienia „eurolandu” wynika, że strefa euro będzie silniej zintegrowana. Jednakże mocniejsza integracja wśród państw tej grupy nie oznacza budowy Stanów Zjednoczonych Europy, tym bardziej w sytuacji, kiedy bardziej zaawansowane formy integracji mają charakter rozwiązań międzyrządowych a nie wspólnotowych. Słuszne jest stanowisko Charlesa Kupchana, który napisał, że UE nigdy – nawet biorąc pod uwagę najbardziej śmiałe scenariusze – nie będzie federacją, nie będzie Stanami Zjednoczonymi Europy.

Na taką centralizację nie pozwolą oczywiste różnice pomiędzy krajami, różnice językowe i tożsamości narodowe. Nawet jeśli Europa podąży w kierunku federacji, to będzie to ustrój *sui generis* jedyny w swoim rodzaju, bardziej zdecentralizowany, z większą autonomią i odrębnymi tożsamościami państw członkowskich³⁷.

³⁵ Do głównych postanowień paktu fiskalnego, oprócz już wymienionych, należy zaliczyć: saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych musi być zrównoważone lub wykazywać się nadwyżką; strony traktatu muszą informować o planach emisji długu publicznego oraz dopilnować, by ważne reformy polityki gospodarczej zostały wcześniej przedyskutowane, a w stosownych przypadkach, skoordynowane z innymi (Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej...).

³⁶ Euroland zwiększył także swoje fundusze pomocowe do 700–800 mld euro, co było efektem połączenia zdolności pożyczkowej obecnego mechanizmu EFSF, który powinien wygasnąć z 2013 r., z nowym funduszem – stałym Europejskim Mechanizmem Stabilizacyjnym (ESM), przeznaczonym na pomoc krajom eurolandu z problemami zadłużenia. EMS ma rozpocząć działalność od lipca 2012 r. – o rok wcześniej niż pierwotnie planowano.

³⁷ C. Kupchan, *Stanów Zjednoczonych Europy nie będzie*, „Rzeczpospolita”, 7 grudnia 2011.

W Europie nie ma powszechnej akceptacji dla przekształcenia UE w Stany Zjednoczone Europy czy Zjednoczone Państwo Europy, nie tylko na poziomie społeczeństw, ale także wśród elit politycznych i intelektualnych. Specyfiką UE jest próba łączenia elementów narodowych i wspólnotowych. Rdzeniem procesu integracji europejskiej są państwa narodowe i dlatego nie należy UE porównywać ze Stanami Zjednoczonymi. Kryzys UE wzmocnił rolę państw narodowych w procesie integracji europejskiej, w tym w pierwszej kolejności państw najsilniejszych. Tendencja ta pozostaje w sprzeczności z jedną z najważniejszych tez głoszonych przez zwolenników federalizmu o postępującym zmierzchu państwa narodowego.

Wzmocnienie zróżnicowanego poziomu integracji w Unii Europejskiej

Idea „Europy kilku prędkości” nie jest nowa. Integracja w ramach Wspólnot Europejskich, a w jeszcze większym stopniu w ramach Unii Europejskiej, mimo deklarowanych zasad subsydiarności i solidarności, rozwijała się poprzez zróżnicowany poziom integracji. Integrację „o różnych prędkościach”, „wzmocnionej współpracy”, „ściślejszej współpracy” czy „awangardy integracji” popierały, choć w różnym stopniu, grupy rządzące większości państw Unii Europejskiej, szczególnie Europy Zachodniej, stąd kolejne jej odmiany realizowane były w praktyce integracji europejskiej. Najbardziej wyrazistym przykładem takiej współpracy stanowiła unia gospodarcza i walutowa. Do traktatu z Maastricht dołączony został protokół zezwalający Wielkiej Brytanii na nieprzyłączenie się do końcowego etapu unii walutowej i nieprzyjęcie jednej waluty. Z chwilą ustanowienia unii gospodarczej i walutowej państwa strefy euro stanowiły swego rodzaju rdzeń UE, a pozostałe państwa członkowskie Unii znajdowały się w drugim kręgu integracji. Kolejne traktaty podpisywane przez państwa członkowskie UE (traktat z Amsterdamu, traktat z Nicei, traktat konstytucyjny dla Europy, traktat z Lizbony) sankcjonowały praktykę zróżnicowanego poziomu integracji w wielu dziedzinach (np. zapisy traktatu z Amsterdamu i traktatu z Nicei mówiące o ustanowieniu wzmocnionej współpracy między określoną liczbą państw członkowskich UE, czy zapisy traktatu z Lizbony umożliwiające nawiązanie wzmocnionej współpracy między grupą państw w zakresie obrony). Innym mechanizmem pozwalającym na zróżnicowane tempo integracji są regulacje z Schengen.

W tym samym czasie pojawiały się wypowiedzi, głównie przedstawicieli państw, które do UE przystąpiły w pierwszej dekadzie XXI w., w których argumentowano, że dalsze umacnianie „twardego rdzenia” integracji może być przyczyną utrwalenia podziału na biednych i bogatych, stać się podstawą niespójności Unii, doprowadzi do „rozcieńczenia integracji” i nowych podziałów, a nie wyrównywania dysproporcji, co zakłada idea zjednoczeniowa Europy. Należy przynajmniej w tym miejscu wspomnieć, że kolejne rządy RP odrzucały koncepcję zamkniętego kręgu krajów decydujących się na wzmocnioną współpracę, która dla pozostałych

państw mogłaby oznaczać członkostwo drugiej kategorii. Brak powszechnej zgody w UE na Europę „wielu prędkości” nie oznaczał, że w praktyce integracyjnej ten mechanizm nie funkcjonował. Jak już wspomniano, strefa euro czy obszar Schengen nie obejmowały w kolejnych okresach całej UE.

Wiele wskazuje na fakt, że kryzys strefy euro znacznie wzmocnił tendencję integracji UE „o różnych prędkościach”. Doprowadzi do wzrostu zróżnicowania wśród państw członkowskich UE, w tym głównie między państwami strefy euro a pozostałymi. Szybsza integracja Europy w mniejszym niż dotychczas gronie, za czym opowiadał się przede wszystkim prezydent Francji N. Sarkozy, wydaje się być przesądzona. Brak podpisu Wielkiej Brytanii i Czech, co *de facto* oznaczało brak akceptacji tych państw dla pogłębienia integracji, został niemal powszechnie zinterpretowany jako największy rozłam w dotychczasowej historii UE. W komentarzach prasowych podkreślano, że decyzja premiera Camerona o samoizolacji Wielkiej Brytanii jest wynikiem wzrostu postaw eurosceptycznych we własnej partii, rządzie i społeczeństwie brytyjskim oraz wyraz tradycyjnego traktowania członkostwa Wielkiej Brytanii w strukturach integracji europejskiej w kategoriach *à la carte*.

W sytuacji, kiedy od chwili utworzenia „eurolandu” UE była przynajmniej „unią dwóch prędkości” i w kontekście kontrowersji, które wystąpiły w sprawie podpisania paktu fiskalnego, zasadne jest mówienie o unii trzech prędkości czy trzech kręgów integracji. W pierwszym znajdują się państwa będące awangardą integracji, czyli kraje należące do strefy euro³⁸, w drugim państwa członkowskie UE, które podpisały pakt fiskalny i chcą w przyszłości przystąpić do unii walutowej i fiskalnej (np. Polska), a w trzeciej państwa niezainteresowane pogłębieniem integracji i ściślejszą współpracą w wymienionych obszarach – przede wszystkim Wielka Brytania, która zazwyczaj starała się blokować pomysły głębszej integracji, ale jednocześnie chciała pozostawać jednym z najważniejszych ośrodków decyzyjnych Unii³⁹. Zasadna wydaje się obawa trwałej marginalizacji państw spoza strefy euro. Nie znaczy to jednak, że taki podział dotyczący „kilku prędkości” integracji musi utrzymać się w dłuższej perspektywie. Ważnym spoiwem utrzymania współpracy w ramach 27 państw jest m.in. wspólny rynek i wola grup rządzących państw członkowskich Unii do utrzymania tej formy współpracy. Zarazem trafna wydaje się być argumentacja, że blokowanie reform w UE w imię zachowania „jednej prędkości” integracji może oznaczać niemożność podjęcia decyzji skutkujących wyjściem strefy euro z kryzysu.

³⁸ Chociaż także w tej grupie występuje zróżnicowanie m.in. na państwa zabiegające o udzielenie im pomocy finansowej i państwa udzielające takiej pomocy.

³⁹ Zob.: A. Posener, *Unerlässliche Europäer...*

Wzrost roli Niemiec w Unii Europejskiej

Kryzys sprawił, że ponownie w centrum debaty o Europie, prowadzonej w Polsce i innych państwach, znalazł się problem niemiecki, tym razem w jego znaczeniu jako dominującej roli RFN w UE⁴⁰. Były kanclerz EFN, Helmut Schmidt mówił w grudniu 2011 r., że w ostatnich latach pojawiły się znaczne wątpliwości dotyczące stałości niemieckiej polityki i Niemcy wywołują od niedawna polityczne obawy u swoich bliższych i dalszych sąsiadów⁴¹. Warto jednak przypomnieć, że problem niemiecki jest zjawiskiem historycznym. Niemcy od setek lat stanowili istotny problem dla innych narodów europejskich i dla siebie. Mając na uwadze tylko okres od zakończenia II wojny światowej, problem niemiecki przejawiał się przez główne jego elementy konstytutywne, które ewoluowały w poszczególnych okresach, tzn. różne zagadnienia dotyczące Niemiec, sprawiające w poszczególnych latach trudności i kłopoty innym państwom lub powodujące spory i napięcia międzynarodowe. Mając na uwadze tylko okres od zakończenia II wojny światowej, do głównych komponentów problemu niemieckiego należy zaliczyć m.in. rozbieżne interesy mocarstw wobec tzw. popoczdamskich Niemiec, spory wokół granicy polsko-niemieckiej, problemy dotyczące normalizacji stosunków między RFN i NRD, kontrowersje wokół zjednoczenia państwowego Niemiec, powtarzające się wątpliwości wokół miejsca i roli Niemiec w Europie i świecie. Jednym z najważniejszych elementów problemu niemieckiego po zjednoczeniu Niemiec w 1990 r. jest stały wzrost roli RFN w kształtowaniu Unii Europejskiej oraz pozimnowojennego systemu międzynarodowego⁴².

Od chwili rozpoczęcia procesu integracji, RFN obok Francji, była jedną z tzw. dwóch lokomotyw tego procesu. Do chwili zjednoczenia Niemiec utrzymywała się między tymi państwami względna równowaga, przewaga potencjału ekonomicznego RFN równoważona była przez większą rolę polityczną Francji. Po zjednoczeniu Niemiec sytuacja uległa zmianie, RFN zajęła pozycję największego mocarstwa ekonomicznego i politycznego w Europie, co przejawiało się równocześnie wzrostem roli Niemiec w UE. Nie zmieniło to jednak jednej z głównych tendencji występującej od początku integracji zachodnioeuropejskiej, że najważniejsze etapy i reformy w tym procesie uzależnione były przede wszystkim od współpracy RFN i Francji (tzw. lokomotywy integracji)⁴³. Jednym ze stałych elementów polityki integracyjnej RFN była duża umiejętność grup rządzących tego

⁴⁰ *Europa und die neue Deutsche Frage. Ein Gespräch mit Jürgen Habermas, Joschka Fischer, Henrich Enderlein und Christian Calliess*, "Blätter für deutsche und internationale Politik" 2011, Nr 5.

⁴¹ Rede „Deutschland in und mit Europa“ von Helmut Schmidt...

⁴² Zob.: A. Wolff-Powęska, *Problem niemiecki po zjednoczeniu*, „Zeszyty Instytutu Zachodniego” nr 19, Poznań 2000; M. Stolarczyk, *Podział i zjednoczenie Niemiec jako element ładu europejskich po drugiej wojnie światowej*, Katowice 1995, s. 182 i nast.

⁴³ W okresie pozimnowojennym „niemiecka lokomotywa integracji” była znacznie silniejsza od „lokomotywy francuskiej”.

kraju wkomponowywania narodowych interesów niemieckich w szersze ramy europejskie i realizacja własnych interesów z powoływaniem się na interes europejski. Wiele jednak działań podejmowanych przez rząd kanclerz A. Merkel w latach 2010–2011 mających na celu wynegocjowanie warunków pomocy ekonomicznej dla Irlandii czy Grecji oraz zmierzających do zabezpieczenia strefy euro przed ponownym kryzysem (np. pakt fiskalny), zostało ocenionych przez część polityków, komentatorów i analityków jako przejaw dążeń Niemiec do hegemonii w UE, kolonizacji Europy, budowy niemieckiego ładu w Europie czy nawet budowy IV Rzeszy⁴⁴. Podstawą do tych daleko idących ocen był najczęściej fakt, że Niemcy jako największy udziałowiec UE wszelkiego rodzaju funduszy ratunkowych dla zadłużonych państw strefy euro, domagały się od pozostałych państw zaakceptowania ich warunków świadczonej pomocy (niemieckiej wersji zarządzania kryzysowego). Jednocześnie zdawano sobie sprawę, że realizacja tych warunków będzie trudna do spełnienia i związana z dalszym obniżeniem bezpieczeństwa socjalnego większości społeczeństw zadłużonych państw zabiegających o pomoc finansową. Wielu Irlandczyków, Greków, Portugalczyków, Włochów czy Hiszpanów za kolejne cięcia w sferze budżetowej swoich rządów obarczało odpowiedzialnością rząd niemiecki, który uzależniał udzielenie kolejnych transz pomocy zadłużonym państwom strefy euro od spełnienia rygorystycznych warunków dotyczących pakietów oszczędnościowych i zachęcał rządy pozostałych państw do realizacji programów oszczędnościowych, oznaczających „politykę zaciskania pasa”. Rząd kanclerz A. Merkel wykazał się dużą determinacją w forsowaniu stanowiska, że niemieckie propozycje rozwiązania kryzysu w strefie euro są najlepsze, a Niemcy jako najsilniejsze gospodarczo i politycznie państwo Europy powinny wywierać największy wpływ na kształt UE. Tym samym wzmocniona została opinia, że Niemcy chcą narzucić pozostałym państwom swój model integracji. Kanclerz Merkel odchodziła stopniowo w polityce zagranicznej, podobnie jak to czynił wcześniej rząd G. Schrödera, od polityki ograniczania i powściągliwości realizowanej przez rząd H. Kohla.

W ocenie Jürgena Habermasa, wizja „europejskiej misji” nastawionych na współpracę Niemiec, jaką kierował się Hans-Dietrich Genscher, ustępuje nieskrywanej chęci przywództwa „europejskich Niemiec w ukształtowanej na niemiecką modłę Europie”⁴⁵. Niemiecki socjolog Ulrich Beck stawiał z kolei pytanie, czy „uratowana” Unia nie stanie się imperium europejskim z niemiecką pieczęcią (niemieckim euronacjonalizmem)⁴⁶.

W okresie kryzysu eurogrupy najważniejsze decyzje zapadały w czasie dwustronnych spotkań kanclerz Merkel i prezydenta Sarkozy’ego, z główną rolą

⁴⁴ J. Kaczyński, *Nie odtwarzajmy Cesarstwa Niemieckiego*, „Rzeczpospolita”, 6 grudnia 2011; P. Semka, *Brutalni, subtelni, skuteczni*, „Rzeczpospolita”, 25–26 lutego 2012.

⁴⁵ J. Habermas, *Pakt dla Europy czy przeciw Europie?*, „Gazeta Wyborcza”, 9–10 kwietnia 2011.

⁴⁶ U. Beck, *Europe’s Crisis is an Opportunity for Democracy*, www.guardian.co.uk/commentisfree/2011/nov/28/europe-crisi-opportunity-democracy?INTCMP=SRCH.

kanclerz RFN⁴⁷. Następnie ustalenia te zazwyczaj przyjmowane były na kolejnych szczytach unijnych. Przeworsowanie przez kanclerz Merkel paktu fiskalnego, mającego charakter międzyrządowy, oznaczało *de facto* osłabienie instytucji unijnych mających za zadanie dbanie o interesy wspólnotowe oraz wzmocnienie roli Niemiec i Francji. Wyraźne też były w owym czasie działania Niemiec i Francji zmierzające do osłabienia pozycji przewodniczącego Rady Europejskiej. Z tych względów pojawiły się nawet opinie, że Niemcy, wbrew deklaracjom niektórych polityków tego kraju, odchodzą od wspierania polityki wspólnotowej w UE (np. wspierając alternatywny system zarządzania strefą euro, obok systemu unijnego) i pójdą w najbliższej przyszłości nową własną drogą (*Sonderweg*)⁴⁸. W tym kontekście deklaracje niemieckiego ministra spraw zagranicznych Guido Westerwellego o konieczności pogłębienia integracji w kierunku federacyjnym, interpretowane były niekiedy jako sposób na zmniejszenie obaw przed wzrostem roli Niemiec w UE⁴⁹.

Wbrew deklaracjom niektórych polityków niemieckich, w polityce integracyjnej Niemiec w ostatnich latach wzmocniona została tendencja suwerenistyczna wyrastająca z priorytetowego traktowania niemieckich interesów narodowych kosztem zasady wspólnotowej intencjonalizacji⁵⁰.

Obok wzrostu obaw przed nadmiernie wzmocnioną rolą Niemiec w czasie trwającego kryzysu strefy euro pojawiały się także głosy, choć niezbyt liczne, zachęty kierowane pod adresem grup rządzących RFN do większej aktywności i brania większej odpowiedzialności za sprawy UE. Minister spraw zagranicznych Polski, Radosław Sikorski, w cytowanym już wystąpieniu w Niemieckim Towarzystwie Polityki Zagranicznej w Berlinie, wezwał Niemcy, do przywództwa ale nie dominacji, by pomogły strefie euro przetrwać i prosperować, ale przewodziły reformom w UE. Minister Sikorski stwierdził też, że „mniej zaczynam się obawiać

⁴⁷ Dominujący wpływ kanclerz RFN A. Merkel i prezydenta Francji N. Sarkozy'ego na reformowanie strefy euro zaczęto określać terminem „Merkozy”. (zob. „Merkozy”: *Berlin und Paris übernehmen die Führung*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 02.12.2011). Nie znaczy to jednak, że między Niemcami i Francją nie występowały różnice interesów w kwestii przyczyn i sposobów rozwiązania kryzysu w strefie euro (np. roli w rozwiązaniu kryzysu Europejskiego Banku Centralnego), a szerzej rozbieżności interesów gospodarczych i politycznych. Francja miała deficyt w handlu z Niemcami. Grupy rządzące Francji uważały, że ekspansja gospodarcza Niemiec to jedna z istotnych przyczyn kryzysu finansowego w strefie euro. Strona francuska proponowała, by Niemcy ograniczyły swoją politykę proeksportową i skoncentrowały się na zwiększaniu popytu wewnętrznego (*EU-Wirtschaftspolitik. Frankreich drängt Deutsche zu Export-Fair-play*, „Spiegel”, 15.03.2010).

⁴⁸ M. A. Cichocki, *Przekładanie zwrotnic*, „Rzeczpospolita”, 25–26 lutego 2012.

⁴⁹ Obawy przed dominacją Niemiec wzmocniały w omawianym okresie także takie propozycje niektórych polityków niemieckich, jak postulat powołania rządu strefy euro (eurogabinetu) czy propozycja powołania komisarza kontrolującego politykę oszczędnościową Grecji. Obok tego ważną rolę we wzroście nastrojów antyniemieckich w znacznej części krajów UE ponownie zaczęły odgrywać zaszłości historyczne.

⁵⁰ Przykładem eksponowania narodowych interesów niemieckich w procesie integracji europejskiej były argumenty użyte przez Federalny Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 30 czerwca 2009 r. w sprawie Traktatu z Lizbony. Zob.: Z. Czachór, *Główne kierunki i dynamika zmian...*, s. 34–36.

niemieckiej potęgi niż niemieckiej beczynności”⁵¹. Wypowiedź ta spotkała się ze zdecydowaną krytyką części polskich ugrupowań opozycyjnych, szczególnie kierownictwa Prawa i Sprawiedliwość⁵² oraz znacznej części publicystów i analityków⁵³.

Niezależnie od prezentowanych stanowisk, nie budzi wątpliwości fakt, że kryzys strefy euro wpłynął na znaczny wzrost roli Niemiec, konsekwentnie budujących swoją pozycję głównego decydenta w UE, oraz na ponowne wyostrenienie problemu niemieckiego.

Oslabienie WPZiB

Pomimo kryzysu UE jest nadal największą gospodarką świata, a jej udział w światowym PKB w roku 2009 wynosił prawie 22% (USA – 20,42%, Chiny – 12,56%)⁵⁴. Mimo wielu deklaracji i przyjmowania przez państwa członkowskie UE coraz to ambitniejszych celów dotyczących Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB) oraz Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (EPBiO), efekty tych wysiłków były jednak stosunkowo skromne⁵⁵. Również dotychczasowe wyniki pracy powołanych na mocy zapisów traktatu z Lizbony, takich instytucji jak wysoki przedstawiciel do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa czy Europejska Służba Działań Zewnętrznych (ESDZ), nie spełniają pokładanych w nich nadziei i nie wpłynęły na zwiększoną efektywność UE w obszarach ich zainteresowań⁵⁶. Podzielić należy stanowisko Ryszarda Zięby, który stwierdził, że „Unia Europejska jako całość nie dojrzała jeszcze do roli wiarygodnego aktora międzynarodowego”⁵⁷.

Kryzys UE zmniejszył już i tak niezbyt dotąd imponującą, jej aktywność i efektywność w zakresie WPZiB. Badacze spraw międzynarodowych wskazują najczęściej na następujące następstwa kryzysu UE dla jej polityki zagranicznej: – kryzys przyczynił się do zmniejszenia atrakcyjności europejskiej *soft power* (tzw. miękkich składników potęgi, w tym przede wszystkim instrumentów ekonomicznych), głównego dotychczas sposobu UE oddziaływania na kształtowanie bliższego i dalszego środowiska międzynarodowego, przez co Unia nie jest już postrzegana ani jako silny, ani jako atrakcyjny partner w stosunkach międzynarodowych; znacznie stracił na atrakcyjności europejski wzór integracji, Unia przestała być po-

⁵¹ R. Sikorski, *Schylek Unii nie jest przesądzony...*

⁵² J. Kaczyński, *Nie odtwarzajmy Cesarstwa Niemieckiego...*

⁵³ M. Magierowski, *W roli przyzwoitki*, „Uważam Rze”, 5–11 grudnia 2011; B. Wildstein, *Cena wolności*, „Uważam Rze”, 5–11 grudnia 2011; Ł. Warzecha, *Satelita Niemiec*, „Rzeczpospolita”, 3 kwietnia 2012; *Zabójcza federalizacja...*

⁵⁴ R. Zięba, *Przyszłość Unii Europejskiej...*, s. 143.

⁵⁵ Szerzej zob.: idem, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa*, Warszawa 2007.

⁵⁶ P. J. Borkowski, *Unia Europejska – między kryzysem a niespełnieniem...*, s. 108 i nast.

⁵⁷ R. Zięba, *Przyszłość Unii Europejskiej...*, s. 148.

strzegana jako wzór stabilności i integracji dla krajów w niej nie uczestniczących; pomoc MFW i Banku Światowego w ratowaniu strefy euro i zabieganie przez państwa tej strefy o wsparcie finansowe państw BRIC (Brazylia, Rosja, Indie, Chiny) oznaczały znaczącą ekonomiczną i prestiżową porażkę euro;

– kryzys znacznie ograniczył możliwości UE w reagowaniu na rozwój sytuacji w Afryce Północnej i na Bliskim Wschodzie w 2011 r.⁵⁸; wpłynął także na zmniejszenie politycznych ambicji UE, w tym na mniejsze zaangażowanie państw członkowskich Unii w Europejską Politykę Sąsiedztwa, dotyczyło to również tak ważnego dla Polski projektu, jakim było realizowane od 2009 r. Partnerstwo Wschodnie, które jest nowym etapem Europejskiej Polityki Sąsiedztwa wobec Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego⁵⁹;

– wzrósł w UE sceptycyzm dotyczący dalszego procesu rozszerzenia; oddaliła się wizja przystąpienia innych państw do UE (oprócz Chorwacji);

– obok renacjonalizacji ekonomicznej (wzrost interwencjonizmu państw członkowskich), doszło także do wzmocnienia tendencji do renacjonalizacji polityki zagranicznej UE⁶⁰.

Jednym z bezpośrednich następstw kryzysu było zmniejszanie przez większość państw członkowskich UE wydatków na obronę (zbrojenia). W 2010 r. wydatki te w 27 krajach należących do Europejskiej Agencji Obrony (państwa UE bez Danii, ale z nienależącą do Unii Norwegią) spadły o 7%. W ocenie ekspertów może to doprowadzić do sytuacji, w której Europa stanie się militarnym karłem. Umocni się też dotychczasowa tendencja, charakteryzująca się tym, że kraje UE nie są praktycznie w stanie przeprowadzić samodzielnie żadnej poważnej misji wojskowej bez wsparcia USA, czego przykładem była operacja militarna w Libii w 2011 r.⁶¹ Pojawiały się opinie, że redukcja wojskowych potencjałów państw Unii sprawia, że pomimo formalnych zabezpieczeń, w sytuacji faktycznego zagrożenia, trudno będzie się poszczególnym państwom wywiązać z zobowiązań sojuszników⁶².

Wzrost deficytu demokracji w UE

Wraz z kolejnymi etapami integracji europejskiej coraz większego znaczenia nabierał problem deficytu demokracji w UE. Jego istotą był brak właściwej, porów-

⁵⁸ J. Zajac, *Polityka Unii Europejskiej w regionie MENA*, [w:] *Bliski Wschód coraz bliżej*, red. J. Danecki, S. Sulowski, Warszawa 2011, s. 108–109.

⁵⁹ *Między sąsiedztwem a integracją. Założenia, funkcjonowanie i perspektywy Partnerstwa Wschodniego Unii Europejskiej*, red. A. Szeptycki, Warszawa 2011.

⁶⁰ Zob.: wystąpienia uczestników seminarium „Scorecard 2012 – ocena europejskiej polityki zagranicznej w 2011 roku”, które odbyło się 16 marca 2012 w Warszawie, www.oapuw.pl.

⁶¹ W. Lorenz, *Z powodu kryzysu Europa staje się militarnym karłem*, „Rzeczpospolita”, 24–26 grudnia 2011.

⁶² M. A. Cichocki, *Przekładanie zwrotnic...*

nywalnej do instytucji państwowych, reprezentatywności i legitymizacji unijnych instytucji i podejmowanych przez nich działań przez obywateli państw członkowskich oraz malejącej w okresie pozimnowojennym akceptacji społeczeństw państw członkowskich, szczególnie Europy Zachodniej, dla projektu integracyjnego⁶³. Nie ma europejskiego demos – zbiorowości przeświadczonej o swoim wspólnym interesie. Mieszkańcy UE nie czują się podmiotami polityki europejskiej, ale polityki krajowej „przedłużonej” do Brukseli i Strasburga⁶⁴. W okresie kryzysu UE pojawiło się istotne pytanie, jak w sytuacji załamania się sztandarowego projektu UE, czyli przyjęcia jednolitej waluty, przekonać społeczeństwa państw członkowskich do wdrażanych dotkliwych dla nich reform i jak w tej sytuacji uzyskać szeroką akceptację do projektu integracyjnego. Pierwotne cele integracji, takie jak dążenie do wzmocnienia bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego oraz umacnianie wartości pokoju, rozwój gospodarczy i wzrost poziomu życia, nie stanowią już takiej siły motywacyjnej, pobudzającej rozwój integracji, jak we wcześniejszych dekadach. Mark Leonard pisał już wiele lat temu, że motywy te straciły znacznie swoją przekonującą moc. Jest to m.in. wynikiem faktu, że „w Europie Zachodniej pokój pojmowany jest jako oczywisty przez pokolenie, które nie zaznało wojny”⁶⁵, a „gwarancja dobrobytu została nadszarpnięta przez szybko rosnące bezrobocie i brak poczucia ekonomicznego bezpieczeństwa”⁶⁶.

Trafna jest argumentacja, że aby UE i jej instytucje zwiększyły stopień swojej legitymizacji, muszą bardziej niż dotychczas zbliżyć się do życia i priorytetów zwykłych ludzi, rozwiązywać problemy uważane za istotne przez większość społeczeństw, a nie tylko elity. Priorytety instytucji UE powinny pokrywać się z priorytetami i problemami obywateli państw unijnych. Europejski projekt integracyjny powinien zostać w znacznie większym stopniu nasycony wątkami społecznymi przez budowę wspólnej przestrzeni społecznej⁶⁷. Przede wszystkim należy zmniejszyć asymetrię pomiędzy ekonomicznymi i społecznymi celami integracji europejskiej w ramach Unii, zapewnić większą równowagę pomiędzy celami gospodarczymi i społecznymi Unii, a więc w praktyce dowartościować socjalny aspekt integracji europejskiej⁶⁸. Trzeba także zmienić dominujący dotychczas model technokratyczny integracji (integracji odgórnej), oparty na przedsięwzięciach elit, bez powszechnego przyzwolenia opinii publicznej (jednym z takich posunięć było wprowadzenie euro wbrew woli znacznej części społeczeństw Europy Za-

⁶³ M. Klaus, *Pojęcie i źródła deficytu demokracji w UE*, „Studia Europejskie” 2004, nr 2; S. Kónopacki, *Problem deficytu demokratycznego UE u progu XXI wieku*, [w:] *Unia Europejska i Polska...; Deficyt demokracji w Unii Europejskiej a europejskie grupy interesów*, red. U. Kurczewska, Warszawa 2008.

⁶⁴ J. P. Borkowski, *Unia Europejska – między kryzysem a niespełnieniem...*, s. 119.

⁶⁵ M. Leonard, *Europa odkryta na nowo*, Warszawa 1999, s. 29.

⁶⁶ *Ibidem*.

⁶⁷ W. Anioł, *Europa socjalna „in statu nascendi”*, [w:] *Europa socjalna. Iluzja czy rzeczywistość?*, red. W. Anioł, M. Duszczyk, P.W. Zawadzki, Warszawa 2011, s. 21 i nast.

⁶⁸ *Ibidem*, s. 34–40.

chodniej, w tym większości Niemców). Aby zdecydowana większość obywateli UE była przekonana o korzyściach płynących z integracji, instytucje UE powinny ukierunkować swoją działalność nie na realizację abstrakcyjnych projektów europejskich (superpaństwa czy supermocarstwa), ale na rozwiązywanie problemów, które mają wpływ na ich codzienne życie, takich jak walka z bezrobociem, nędzą i marginalizacją społeczną, ściganie zorganizowanej przestępczości, zapobieganie degradacji środowiska naturalnego, zwalczanie chorób, walka z narkotykami⁶⁹.

Słabość europejskiego projektu integracyjnego przejawia się m.in. w braku skutecznego rozwiązywania problemu bezrobocia – jednego z najbardziej dotkliwych następstw kryzysu strefy euro⁷⁰ (szczególnie wśród absolwentów szkół średnich i wyższych państw członkowskich UE), a także kolejne przyspieszenie procesu „odchudzania europejskiego państwa socjalnego”, w tym decyzje większości państw Unii o podwyższeniu wieku emerytalnego⁷¹.

Interwencjonizm socjalny przegrywa z wymogami rynku i potrzebą zwiększania konkurencyjności gospodarek w czasach postępującej globalizacji. Postępuje proces prywatyzacji sfery publicznej państwa (opieka zdrowotna, szkolnictwo). Wyostrożony został tradycyjny dylemat, jak pogodzić efektywność gospodarki z gwarantowaniem bezpieczeństwa socjalnego⁷². Kolejne „cięcia” w sferze socjalnej zmniejszają atrakcyjność modelu zachodnioeuropejskiego „państwa opiekuńczego”. Warto w tym miejscu przynajmniej rozważyć argumenty tych, którzy opowiadają się za wolniejszym rozwojem gospodarczym, a tym samym za mniejszymi szansami na szybki wzrost poziomu życia, ale za większym poczuciem bezpieczeństwa socjalnego. Trafne jest stwierdzenie Edwarda Luttwaka, że „można zrezygnować z jakiejś części wzrostu, ale wtedy trzeba pogodzić się, że dobrobyt będzie mniejszy. To jest zupełnie w porządku, tylko trzeba sobie z tego zdawać sprawę”⁷³. Podstawowe pytanie, które pojawia się w kontekście tego rodzaju opi-

⁶⁹ M. Leonard, *Europa odkryta na nowo...*, s. 47.

⁷⁰ Średnia stopa bezrobocia 27 państw członkowskich UE na przełomie lat 2011/2012 wynosiła 10,2%, przy czym największa była ona w Hiszpanii (23,6%) oraz w Grecji (21%).

⁷¹ Przez wiele dziesięcioleci obniżanie wieku emerytalnego było postrzegane jako jedna z największych zdobyczy praw pracowniczych i praw socjalnych w Europie. Podnoszenie wieku emerytalnego w ostatnich latach w państwach UE motywowane względami demograficznymi i potrzebą wzmocnienia konkurencji gospodarek państw unijnych, jest decyzją wymuszoną przez wielki kapitał, który w ten m.in. sposób stara się zrekompensować sobie starty poniesione w wyniku kryzysu finansowego. Jest to bardzo wyrazisty przykład ulegania przez rządy państw narodowych presji świata finansów (oligarchii finansowej). Jak to ujął francuski politolog Emmanuel Todd, „wykorzystując pozornie liberalną logikę systemu, państwo staje się maszyną do łupienia ludności z korzyścią dla najbogatszych” („Forum” 2012, nr 14/15, s. 8). Natomiast były kanclerz EFN, Helmut Schmidt, stwierdził, że „kilkadziesiąt tysięcy maklerów finansowych w USA i Europie, a oprócz nich kilka agencji ratingowych, wzięło odpowiedzialnie politycznie rządy w Europie jako zakładników” (Rede „Deutschland in und mit Europa” von Helmut Schmidt...).

⁷² R. Janik, *Szanse realizacji „państwa opiekuńczego” w procesie integracji europejskiej*, Częstochowa 2003; *Europa socjalna...*

⁷³ Wywiad z Edwardem Luttwakiem, „Die Zeit”, 09.12.1999.

nii, dotyczy tego, na ile takie samoograniczenie w skali makrospołecznej jest dzisiaj możliwe w państwach UE.

Kryzys eurogrupy i decyzje podejmowane w celu jego przezwyciężenia zwiększyły deficyt demokracji UE. W większości państw członkowskich UE nastąpił wzrost postaw eurosceptycznych⁷⁴. Decyzje uzgodnione przez szefów rządów w dziedzinie polityki finansowej, gospodarczej, socjalnej i płacowej znajdują się w gestii parlamentów narodowych. Czym innym, napisał Jürgen Habermas, jeśli nie próbą ustanowienia niedemokratycznego precedensu, ma być bowiem prawo Komisji Europejskiej do badania budżetu państw członkowskich jeszcze przed uchwaleniem ich przez parlament⁷⁵. W jego ocenie, pakt stabilności jest kontynuacją dotychczasowego procesu integracji oddórnej. Przyspieszeniu integracji w sferze gospodarczej i finansowej nie towarzyszy demokratyzacja UE.

Tradycyjnie, jednego z głównych sposobów na zmniejszenie deficytu demokracji w UE upatrywano w zwiększaniu uprawnień Parlamentu Europejskiego⁷⁶. Jednakże podpisany w marcu 2012 r. pakt fiskalny niemal nie uwzględnił w realizacji tego przedsięwzięcia Parlamentu Europejskiego. Innym przykładem braku akceptacji najsilniejszych państw unijnych i instytucji UE dla demokratycznych procedur był ich sprzeciw wobec propozycji premiera rządu greckiego Giorgiosa Papandreu z listopada 2011 r., dotyczącej rozpisania w Grecji referendum w sprawie zaakceptowania bądź odrzucenia warunków narzuconych przez UE, MFW i Europejski Bank Centralny. W tym kontekście pojawiła się kwestia braku legitymizacji dla drastycznych programów oszczędnościowych uchwalanych ponad głowami obywateli, które miały przesądzać na wiele lat o poziomie życia społeczeństw wielu państw członkowskich UE. Protesty ruchu „Oburzonych” w wielu państwach unijnych w 2011 r. skierowane były przeciwko rządowi państw i niskiej efektywności rozwiązywania podstawowych problemów przez instytucje unijne. Ulrich Beck postawił tezę, że tym, co powinno zostać powiększone i pogłębione, jest europejska demokracja, gdyż środki wprowadzone w celu ratowania euro, nie kładą kresu europejskiej demokracji. W praktyce bowiem

[...] podstawowe zasady europejskiej demokracji zostają zawieszone albo nawet odwrócone, przy pominięciu parlamentów, rządów i unijnych instytucji. Multilateralizm zmienia się w unilateralizm, równość w hegemonię, suwerenność w brak teje suwerenności, a uznanie w nieposzanowanie demokratycznej godności innych państw⁷⁷.

⁷⁴ Z badań Eurobarometru przeprowadzonych w sierpniu–wrześniu 2010 r. wynika, że większość badanych w państwach członkowskich UE uważało, że euro nie złagodziło negatywnych skutków kryzysu. Uważało tak 66% badanych w Słowenii, 65% w Czechach, 62% we Francji, 58% w RFN (*Europejczycy w obliczu kryzysu*, www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/2010). Bardzo wysoki poziom poparcia dla Unii utrzymywał się w Polsce. Na początku 2012 r. zwolenników członkostwa Polski w UE było 81%, a przeciwników 12%. Zmienił się jednak zasadniczo stosunek do euro: w 2002 r. 64% Polaków opowiadało się za przyjęciem wspólnej waluty, w styczniu 2012 r. 60% było przeciwko jej przyjęciu (W. Szacki, *Polacy za Unią – rozważanie i romantycznie*, „Gazeta Wyborcza”, 15 lutego 2012).

⁷⁵ J. Habermas, *Pakt dla Europy czy przeciw Europie?*...

⁷⁶ Inną propozycją idącą w tym samym kierunku, jest budowa partii europejskich.

⁷⁷ U. Beck, *Europe's Crisis is an Opportunity for Democracy*...

Podsumowanie

Kryzys w strefie euro, dający o sobie znać szczególnie w latach 2010–2011 sprawił, że prognozowanie dalszego rozwoju procesu integracji europejskiej stało się zdecydowanie trudniejsze niż jeszcze kilka lat temu. Niektóre następstwa tego kryzysu już wystąpiły w większej skali, inne zapewne ujawnią się w dłuższej perspektywie. Kryzys doprowadził do większej integracji „eurolandu”, ale ścisła integracja nie oznacza budowy Stanów Zjednoczonych Europy. Wśród społeczeństw państw członkowskich UE nie ma bowiem akceptacji dla przekształcenia UE w tak maksymalistyczną strukturę federalną.

Kryzys w ostatnich latach wzmocnił też zróżnicowany poziom integracji, doprowadził do wzrostu roli Niemiec w UE, znacznie osłabił WPZiB, wzmocnił deficyt demokracji w UE, wpłynął na „odchudzenie” europejskiego państwa socjalnego oraz znacznie zmniejszył atrakcyjność europejskiego wzoru integracji⁷⁸. Z czasem może się okazać, że największym ujemnym następstwem kryzysu strefy euro będzie trwałe zmniejszenie stopnia akceptacji dla sztandarowego projektu zapisanego w traktacie z Maastricht, jakim była unia gospodarczo-walutowa, w tym wprowadzenia jednolitej waluty. Euro przestało być traktowane jako gwarant stabilności rozwoju społeczno-gospodarczego. Tym samym członkostwo w strefie euro znacznie straciło na atrakcyjności nawet wśród jego dotychczasowych zwolenników i to zarówno wśród społeczeństw i grup rządzących państw członkowskich „eurolandu”, jak i tych spoza strefy euro. W wersji najbardziej pesymistycznej kryzys strefy euro może się okazać początkiem końca projektu integracji europejskiej w jego dotychczasowej postaci.

Abstract

Implications of the EU crisis for the further European integration process

The Eurozone crisis, that made its presence felt especially between 2010 and 2011, illustrated that predicating the further European integration has become more difficult than it was a few years ago. Some of its consequences are already visible in a large scale; some will assuredly be noticed in a longer term. The aim of this case study is to indicate, according to the author's opinion, which are the most important and direct implications of the EU crisis for the further development of the European Union integration. In the first part of the article, the author outlined the most probable results of the presumptive dissolution of Eurozone. In the second part, he demonstrated that the Eurozone crisis would lead to wider integration of the Euroland. Nonetheless, this closer integration will not mean building the United States of Europe, since among the EU societies there is no agreement to transform the EU into this kind of federal structure.

In the present case study the author shows that the EU crisis has strengthen the differentiated level of integration, stressed the role of Germany in the EU, weaken significantly the Common Foreign and Security Policy (CFSP), strengthen the lack of democracy in the EU, contributed to slimming the welfare state and, finally, lowered attractiveness of EU model of integration.

⁷⁸ W lapidarny sposób następstwa kryzysu strefy euro ujął Piotr Buras pisząc, że „strefa euro będzie silniej zintegrowana, mniej demokratyczna i bardziej niemiecka. Czy będzie lepiej działać?”; P. Buras, *Merkel jak Kohl?*...